

VU Research Portal

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke perceptie als criteria bij methodiek voor prioritering. Essay ten behoeve van handhaving en vergunningverlening van de "natte" wetten

de Boer, J.; Huitema, D.

2004

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

de Boer, J., & Huitema, D. (2004). *Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke perceptie als criteria bij methodiek voor prioritering. Essay ten behoeve van handhaving en vergunningverlening van de "natte" wetten*. (IVM Report; No. W-04/23). Dept. of Environmental Policy Analysis.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke perceptie als criteria bij methodiek voor prioritering

**Essay ten behoeve van handhaving en vergunningverlening van de
'natte' wetten**

Dr. Joop de Boer en dr. Dave Huitema

W-04/23

November 2004

De opdrachtgever van dit rapport was het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, contactpersoon: drs. H.C. van Twuiver.

IVM

Instituut voor Milieuvraagstukken
Vrije Universiteit
De Boelelaan 1087
1081 HV Amsterdam

Tel. 020-4449 555

Fax. 020-4449 553

E-mail: info@ivm.falw.vu.nl

Copyright © 2004, Instituut voor Milieuvraagstukken

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de houder van het auteursrecht.

Inhoud

1. Vergunningverlening en handhaving in Nederland	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Vergunningverlening en handhaving van omgevingswetten in Nederland	2
1.3 Enkele structurele factoren die de kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving beïnvloeden	3
1.4 De structuur van dit essay	5
2. Maatschappelijke percepties van risico's	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Evenwicht versus crisis	7
2.3 Aard en context van percepties	8
2.4 Cultuur en veiligheid	9
2.5 Convergentie, complementariteit en divergenties	10
2.6 Veiligheid vervoer over water	11
3. Risico's bekeken door een politiek-bestuurlijke bril	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Rolpatronen	15
3.3 Aanspreekbaarheid, aansprakelijkheid	16
3.4 Input voor een checklist	20
4. Besluit	21
Literatuur	23

1. Vergunningverlening en handhaving in Nederland

1.1 Inleiding

De wapenspreuk van de Nederlandse staat – *Je Maintiendrai* – lijkt handhaving van regels centraal te stellen. Het 'Ik zal handhaven' moet echter niet te letterlijk genomen worden. Het gaat eerder om een uiting van overlevingsdrang en een streven naar voortbestaan in weerwil van een vijandige buitenwereld dan om de houding van de Nederlandse staat ten aanzien van de handhaving van regelgeving te karakteriseren. Toch is het frappant dat een land waarvan de overheid zich tooit met zo'n spreuk al sinds eeuwen bekend staat als een plek waar soms hele andere regels gelden dan elders in Europa (dit heet dan soms 'tolerantie'), waar soms de formele regels met een korrel zout genomen worden (dit noemen we 'gedogen') en waar de onderwerpen van regelgeving vaak zelf mogen meepraten over die regels (het 'poldermodel').

Aanleiding voor dit essay is de constatering dat één van de belangrijke vergunningverleners en handhavers in Nederland, Verkeer en Waterstaat (V&W), in toenemende mate verantwoording zal moeten afleggen aan de burger over de besteding van middelen. Daarnaast wordt van V&W verwacht dat zij efficiënter omgaat met de beschikbare middelen en met minder middelen meer kwaliteit levert. Daarom moet bij de uitvoering van de werkzaamheden voor handhaving en vergunningverlening in eerste instantie gefocust worden op die onderwerpen waaraan de meeste risico's voor veiligheid en milieu verbonden zijn. Dit vereist dat de risico's in kaart worden gebracht en naar prioriteit worden geordend.

Op het gebied van milieubeleid wordt al bijna twee decennia gewerkt aan de ontwikkeling van risicomaatstaven en risiconormen. Sinds het uitbrengen van de nota "Omgaan met risico's" (Ministerie van VROM, 1989) is echter gebleken dat het niet zo eenvoudig is om een soort vaste risicomaatstaven te ontwikkelen voor de zeer uiteenlopende beleidsgebieden waarop zich risico's voordoen. Onvrede over deze aanpak was recent aanleiding tot het opstellen van het rapport "Nuchter omgaan met risico's" (RIVM, 2003), waarin gezocht wordt naar manieren om de kwantitatieve risicoschattingen te koppelen aan maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van risico's. Zowel de maatstaven om risico's te beschrijven en "te meten" als de risiconormen komen hierdoor weer ter discussie te staan.

Bij de prioritering van risico's zijn dus naast de technische berekeningen ook maatschappelijke percepties en politiek-bestuurlijke risico's van belang. Hiertoe behoren onderwerpen die bij burgers 'gevoelig' liggen en ook politiek-bestuurlijke risico's waar burgers weinig weet van hebben, zoals grote financiële gevolgen, imagoschade of het schenden van internationale afspraken. Het uiteindelijke doel van V&W is de maatschappelijke perceptie van risico's en de politiek-bestuurlijke risico's op te nemen in een prioriteringsmethodiek gericht op handhaving en vergunningverlening van de natte wetten.

De eerste vraag voor V&W luidt "Welke maatschappelijke percepties en welke politiek-bestuurlijke risico's spelen in handhaving en vergunningverlening een rol en wat is hun samenhang?" Deze vraag vormt het uitgangspunt voor een essay en een aantal inter-

views. Om dit probleem goed in beeld te krijgen bekijkt dit essay wat het betekent wanneer een methodiek voor prioritering op basis van technisch berekende risico's wordt aangevuld met criteria die zijn ontleend aan de maatschappelijke perceptie van risico's en aan politiek/bestuurlijke risico's. Wat voegen deze criteria toe aan de methodiek en hoe zou die toevoeging geconcretiseerd kunnen worden? Dit essay beschrijft de verschillende factoren die hierbij een rol spelen op basis van bestaande kennis. In een volgende fase van methodiekwontwikkeling kan dit essay een basis vormen voor interviews met betrokkenen uit de praktijk over hun ervaringen en mogelijk relevante cases.

1.2 Vergunningverlening en handhaving van omgevingswetten in Nederland

Voor we in gaan op de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aspecten schetsen we eerst een beeld van de stand van de vergunningverlening en handhaving en dan met name voor de Wvo, één van de belangrijkste 'natte wetten'.

Handhaving en vergunningverlening zijn twee analytisch te onderscheiden activiteiten. De vergunningverlening is dat deel van het beleidsproces dat is gericht op het opheffen van het algemene verbod dat in Nederland geldt op bepaalde activiteiten, waaronder het lozen van afvalwater. Een dergelijk verbod wordt alleen opgeheven onder het stellen van voorwaarden aan de vergunninghouder die juridisch en moreel verplicht is zich aan deze voorwaarden te houden (naleving). Omdat naleving verre van automatisch is, is toezicht en eventueel sanctionering bij overtreding nodig, handhaving dus. Veel van de vergunningverlening is in handen van de lagere overheden, waarbij de gemeenten de grootste bulk van de vergunning doen en de provincies de zwaardere en complexere bedrijven. De waterschappen richten zich vooral op de Wvo-taken.

Bij de vergunningverlening en handhaving van 'omgevingswetten' waartoe naast de 'natte wetgeving' ook de milieuregels, de ruimtelijke ordening en de natuurregelgeving gerekend worden, doet zich de volgende situatie voor:

- Er is een zeer groot aantal bronnen van verontreiniging (in de orde van vier- tot vijfhonderdduizend), waarvan het grootste deel sinds de deregulering in de jaren 80 alleen met algemene regels bestreken wordt (daarvoor geldt wel een meldplicht) en een klein deel met een individuele vergunning. Hoewel er door de deregulering dus minder capaciteit 'verspild' wordt aan kleine bedrijven is er nu weinig zicht meer op naleving bij de kleinere bedrijven;
- Waterschappen verlenen aan ongeveer 11.500 bedrijven een Wvo vergunning en zien toe op ongeveer 110.000 bedrijven die onder een lozingsbesluit of meldingsplicht vallen. Dit betekent dat een gemiddeld waterschap ongeveer 3.500 bedrijfsvestigingen 'in haar bestand' heeft. Het overgrote deel daarvan, 67%, bestaat uit agrarische bedrijven. Van de overige bronnen bestaat 17% uit industriële bedrijven (Van de Peppel et al., 2002: 58-60);
- Het deel van de bronnen dat vast is en aanzienlijk van omvang is reeds decennia onderwerp van regelgeving en daarbij zijn belangrijke reducties bereikt. De wetgeving die dit proces stuurde was 'kaderwetgeving' wat wil zeggen dat zij inhoudelijk vrijwel leeg is en vertaald moet worden in concreet hanteerbare normen. Dat is gedaan in overleg tussen deskundigen, belangengroepen en ambtenarij (CUWVO e.d.);

- Met de reductie bij de vaste en grotere bronnen is het interessanter geworden naar diffuse bronnen te gaan kijken. Bij water horen daar onder andere de beroeps- en pleziervaart, de waterbodem, de landbouw en huishoudens die niet op het riool aangesloten zijn bij;
- Er is in de jaren tachtig en negentig een sterke uitbreiding van vergunning- en handhavingcapaciteit opgetreden bij het lokale bestuur (meer recent is de uitbreiding gestopt en voor een deel teruggedraaid). Er is een samenwerkingsstructuur tot stand gekomen (meest recent in de Servicepunten handhaving, Sefh's) waarin capaciteit gebundeld is en er op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de handhavingstrategie (prioritaire sectoren, handhavingfrequenties per bedrijf, etc.);
- Voor zowel vergunningverlening als handhaving geldt dat er een omvangrijk web van regels is die de praktijk aanstuurt. Daarbij spelen nationale overleggen (bijvoorbeeld tussen Unie van Waterschappen, RIKZ, RIZA en bedrijfstakken) een belangrijke rol. Ondanks deze nationale sturing van de beleidsruimte, blijven regionale overheden een zekere discretionaire ruimte houden. Dat betekent dat ze landelijke normen en regels naar de lokale situatie mogen vertalen;
- De vergunningverlening wordt procedureel meestal goed afgestemd, ook wanneer er vergunningen onder zowel de milieu als natte wetgeving moet plaatsvinden;
- Passief gedogen is volgens het 'gedoogbeleid' vervangen door actief gedogen, wat zo veel betekent dat er niet meer stilzwijgend gedoogd wordt, maar alleen bij openbaar besluit. In de praktijk lukt het niet altijd dit beleid door te voeren. Het 'gedoogbeleid' in het omgevingsrecht stamt al uit 1991 toen de Tweede Kamer de zogenaamde 'gedoogbrief' van de Minister van VROM goedkeurde. Na de gebeurtenissen in Enschede en Volendam bleek dat het gedogen hernieuwde aandacht behoeft.

1.3 Enkele structurele factoren die de kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving beïnvloeden

Het juridisch kader waarbinnen vergunningverleners en handhavers moeten werken is van belang voor de mate waarin een kwalitatief goede uitvoering tot stand komt. Zowel de normstelling als het handhavinginstrumentarium zijn dan van belang. Wat betreft de normstelling wordt gewezen op de invloed van de volgende factoren:

- De hoeveelheid regels;
- De complexiteit van die regels;
- De dynamiek in die regels; en
- De helderheid van de regels.

Het is uiteraard veel moeilijker om een grote hoeveelheid regels te handhaven dan een beperkt aantal. De complexiteit van de regels wordt bepaald door de mate waarin moeilijke technische vraagstukken ingebakken zijn en door de mate waarin zij ingewikkelde procedures bevatten. De dynamiek van regels betreft de verandering van de inhoud van de regels, bijvoorbeeld verandering van de normstelling onder invloed van verbetering van de stand der techniek. Als die dynamiek groot is, wordt het moeilijker een vergunning te verlenen die voor een langere periode kan blijven gelden en een bepaalde mate van bedrijfszekerheid geeft. De helderheid van de regels betreft de vraag of helder is voor wie de regel geldt of niet en of duidelijk wordt wat de regel nu precies inhoudt.

Uit empirisch onderzoek blijkt dat – naar de inschatting van de betrokken ambtenaren zelf – de wetgeving waarmee de waterschappen te maken hebben relatief goed handhaafbaar is. Terwijl 30% van de provinciale ambtenaren het oneens is met de stelling dat de milieuregels in Nederland goed handhaafbaar zijn, is dat bij waterschapsambtenaren minder dan 10%. Ook de complexiteit van het normenkader onder de Wvo en het handhavinginstrumentarium geven relatief weinig klachten. Wat betreft het handhavinginstrumentarium gaat het om de vraag of de wetgeving bruikbare sancties bevat. Dat betekent onder andere dat voor kleinere overtredingen een andere sanctie opgelegd moet kunnen worden dan voor grotere overtredingen. Ook de mate van rechtsbescherming is hier van belang; als de rechtsbescherming dusdanig is dat de sancties nooit snel opgelegd kunnen worden is het instrumentarium minder bruikbaar. Ook hier geldt dat de waterschapsambtenaren positiever zijn dan hun collega's uit de milieuhoek (zie Van de Peppel et al. 2002).

Ook is een planmatige aanpak van de vergunningverlening en handhaving van belang (Huitema & Van Snellenberg, 1997; Sparrow, 2000). Voor de vergunningverlening gelden een aantal wettelijke normen, waaronder de wettelijke termijnen waarbinnen aanvragen afgehandeld moeten worden. Het uiteindelijke doel van de vergunningverlening is verder de realisatie van een bepaalde waterkwaliteit in het relevante gebied (basis: waterhuishoudingsplannen). De waterkwaliteitsdoelstellingen zijn in Nederland altijd min of meer indicatief van aard geweest en de koppeling van gebiedsdoelstellingen naar individuele lozingen relatief zwak, maar met de invoering van de Kaderrichtlijn Water zal hier verandering in komen, in ieder geval voor wat betreft het indicatieve karakter van (een deel van) de doelstellingen. Omdat de normstelling onder de Kaderrichtlijn een meer bindend karakter heeft en er op gebrekkige uitvoering (zowel wat betreft de introductie van adequate wetgeving als de effectiviteit van maatregelen) een sanctie staat, liggen hier politiek-bestuurlijke risico's.

Handhaving en in mindere mate vergunningverlening, zijn taken waarvoor geldt dat er structureel te weinig menskracht ter beschikking is. In dat licht moeten prioriteiten gesteld worden. Vaak zijn dergelijke prioriteiten gebaseerd op potentiële risico's, wat betekent dat de handhaving intensiever is bij bedrijven die gevoelig zijn voor milieucriminaliteit, bedrijven die in gevoelige gebieden liggen, etc. De handhavingactiviteiten worden in dit verband wel eens opgedeeld in: routinematige activiteiten (bepaalde frequentie voor elk soort bedrijf), ad hoc toezicht (bijzondere omstandigheden als weer, calamiteiten en klachten), en projectmatig toezicht (waarin bijvoorbeeld met andere toezichthouders een bepaalde bedrijfstak doorgelicht wordt).

Provincies, gemeenten en waterschappen ontvangen in het kader van de handhaving van milieuwetten samen 50.000 klachten per jaar; zo'n 4.500 daarvan gaan richting waterschappen. Het overgrote deel daarvan, 97%, gaat over waterverontreinigingen (ibid.: 66). Het overgrote deel van de waterschappen (rond de 75%) heeft een handhavingprogramma dat de inspectiefrequenties per bedrijfstak regelt en een stappenplan dat gevolgd wordt bij overtredingen. Het planmatige karakter van de handhaving werkt goed om het werk te structureren: het merendeel van de inspecties door waterschappen bestaat uit reguliere controle, een minderheid van de inspecties volgt na klachten (verhouding 6:1; zie Van de Peppel et al., 2002).

1.4 De structuur van dit essay

De rest van dit essay is gebaseerd op de simpele veronderstelling dat er vier groepen van belang zijn wanneer we naar vergunningverlening en handhaving kijken. Deze groepen zijn de bevolking, deskundigen, ambtenaren en politici. Er zijn andere groepen relevant, waaronder de media, non gouvernementele organisaties, de rechterlijke macht, maar die behandelen we slechts in relatie tot de vier genoemde groepen. In hoofdstuk 2 gaan we in op risicopercepties onder de bevolking en we contrasteren die met de risicopercepties van deskundigen. Onze stelling is daarbij dat beide percepties aanzienlijk kunnen verschillen maar dat geen van beide genegeerd kan worden. In hoofdstuk 3 gaan we in op de ambtelijke en politieke processen die met vergunningverlening en handhaving te maken hebben. We besluiten dit essay met hoofdstuk 4 waarin we een aantal suggesties doen over de manier waarop met de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke perceptie van risico's rekening gehouden kan worden.

2. Maatschappelijke percepties van risico's

2.1 Inleiding

Wat kan de maatschappelijke perceptie van risico toevoegen aan een methodiek om prioriteiten voor vergunningverlening en handhaving te bepalen? Met andere woorden, wat zit daar dus op basis van technische risicoberekeningen nog niet in, wat er wel in thuis hoort? Het antwoord op deze vraag vergt een korte uitleg over de manier waarop discrepanties tussen berekeningen en percepties kunnen ontstaan. Zoals hieronder zal blijken, gaat het uiteindelijk niet zozeer om verschillen tussen berekeningen en percepties als zodanig, maar om verschillen tussen de manieren waarop deskundigen en niet-deskundigen naar een risico kijken. Hier zijn de deskundigen degenen die tot een bepaalde organisatiecultuur behoren, zoals de cultuur van ingenieurs of ze nu bij een bedrijf of bij de overheid werken, en de niet-deskundigen degenen die daar buiten staan, zoals het algemene publiek. Waar deskundigen en niet-deskundigen direct met elkaar te maken hebben, gaat het vaak om milieuklachten of om de aanvaardbaarheid van door de overheid gestelde normen en typen maatregelen. Een voorbeeld hiervan dat dit hoofdstuk afsluit, betreft de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen over water.

2.2 Evenwicht versus crisis

Voor deskundigen is het begrip risico de afgelopen decennia een belangrijk hulpmiddel geworden om evenwichtige beslissingen te kunnen nemen over mogelijke gevaren. Het berekenen van kansen is hiervan een essentieel onderdeel (Adams, 1995). In deze periode is echter ook naar voren gekomen dat de uitkomsten van technische risicoberekeningen niet altijd spoorden met de perceptie van het publiek. Omdat discrepanties tussen berekeningen en percepties nogal eens samenhangen met maatschappelijke conflicten, konden ze moeilijk worden genegeerd. Bij onderwerpen die uiteenlopen van kernenergie tot drinkwatervoorziening was er een reeks van vaak kortdurende crises – naast een kleiner aantal langdurende affaires – waar deskundigen en niet-deskundigen gepolariseerd tegenover elkaar hebben gestaan.

Om de nadelen van polarisatie te beperken zijn bedrijven en overheden er onder crisissomstandigheden steeds meer toe overgegaan maatregelen te nemen waarvan bekend is dat ze louter bedoeld zijn om het publiek gerust te stellen. Zulke maatregelen, zoals het uit voorzorg uit de winkel terughalen van producten die om de een of andere reden 'verdacht' zijn, worden in de literatuur sterk aanbevolen om het vertrouwen van het publiek, dat door de crisis is geschokt, zo snel mogelijk terug te winnen (Anthonissen, 2001). Dit betekent uiteraard niet dat deze maatregelen onder normale omstandigheden eveneens te rechtvaardigen zijn.

Het is dus van belang een onderscheid te maken tussen beslissingen tijdens crisissituaties en beslissingen onder normale omstandigheden. Wanneer de overheid zich richt op het beheersen van een mogelijk acute crisis moet onmiddellijk op de maatschappelijke perceptie van het risico worden gereageerd. Onder normale omstandigheden kan de maatschappelijke perceptie worden meegenomen bij het ontwikkelen van prioriteiten voor het overheidsbeleid en het creëren van structurele informatievoorzieningen over risico's.

Hiermee is evenwel nog niet gezegd hoe bij het afwegen van risico's stelselmatig rekening kan worden gehouden met de perceptie van het publiek.

2.3 Aard en context van percepties

Hoewel de term risicoperceptie behoorlijk is ingeburgerd, gaat het hier om een term die relatief nieuw is. Louter het feit dat het begrip risico de afgelopen decennia zo sterk naar voren is gekomen, illustreert al dat mensen er historisch gezien pas zeer recent toe zijn overgegaan om kansberekeningen toe te passen en combinaties te maken van kans en effect. De voorlopers van de huidige ingenieurs konden lange tijd hun werk doen zonder geformaliseerde kansberekeningen. Ook voor het publiek waren kansen niet in deze vorm aan de orde.

Wat hier in de eerste plaats meespeelt zijn menselijke vaardigheden. Mensen zijn goed in staat om te leren zien hoe waarschijnlijk het is dat iets staat te gebeuren. Daarentegen is het formaliseren van kansen niet iets dat ze met gemak doen (Gigerenzer, 1991). Wel kunnen ze zich goed een indruk vormen van de frequenties waarmee dingen voorkomen en beseffen ze dat sommige gebeurtenissen naar verhouding zeldzaam zijn. Dit is een belangrijk aspect van de manier waarop ze naar risico's kijken. Waar mensen mede op afgaan, is het gevoel dat ze bij een risico hebben. Als de gedachte aan een bepaald risico enige bezorgdheid oproept, werkt dat door in de perceptie ervan (Lerner & Keltner, 2000). Dat wat gevreesd wordt, lijkt waarschijnlijker. Overigens zijn er grenzen aan dit effect, want mensen kunnen zich ook heel bewust zijn van de discrepantie tussen bijvoorbeeld hun gevoel dat vliegen 'eng' is en het feit dat vliegtuigongevallen zelden voorkomen. Hun gevoel wordt sterker naarmate ze meer prikkels krijgen, zoals het geluid van de motoren, en informatie over kleine kansen helpt dan niet meer om hun vrees te verminderen.

Gevoelens hebben niet alleen te maken met omstandigheden die in termen van kansen zijn op te vatten, zoals het dreigende karakter van een gevaar, maar ook met de manier waarop iets kan gebeuren of kan worden voorkómen, zoals het beeld dat een gevaar beheersbaar is. Een beheersbaar gevaar oogt als een gering risico. Daarentegen zijn sommige grootschalige risico's, zoals die van kerncentrales, in de ogen van het publiek juist afschrikwekkend geworden, omdat het beeld is ontstaan dat ze tot moeilijk te begrenzen en te beheersen rampen kunnen leiden (Slovic, Lichtenstein & Fischhoff, 1984; Slovic, 1992). Dit terwijl 'straling' in de jaren 50 van de vorige eeuw nog als 'schoon' werd gezien.

Een hiermee samenhangend aspect van de risicocontext die in de perceptie meespeelt, is de vraag of het gaat om een vrijwillig of onvrijwillig risico. Mensen die zelf, vrijwillig gekozen, iets doen, hebben vaak het gevoel dat zij dat risico wel enigszins kunnen beheersen: als motorrijder zijn zij naar hun gevoel beter dan de gemiddelde motorrijder en is hun kans op overlijden dus lager. Deze vrijwillige keuze kan overigens voor derden wel een gevaar opleveren. Bij veel andere risico's geldt echter dat mensen er niet zelf voor hebben gekozen en dat kan het negatieve gevoel oproepen dat ze er onvrijwillig aan worden blootgesteld.

Percepties hebben dus te maken met denkkeelden en gevoelens, en die zijn niet onveranderlijk. Uit de veranderingen in risicoperceptie die hierboven zijn genoemd, blijkt dat het

frequentiebesef en de gevoelens die mensen bij risico's hebben, geen op zichzelf staande verschijnselen zijn. Ze hangen nauw samen met de context waarin het risico zich voordoet en met cultuur waartoe mensen behoren. Het waarnemen van risico is, net als het maken van kansberekeningen, een cultureel verschijnsel (Adams, 1995). Daarmee is de rol van cultuur van groot belang om te begrijpen hoe deskundigen en niet-deskundigen naar een risico kijken en welke verschillen zich hierbij voordoen.

2.4 Cultuur en veiligheid

De cultuur waarin mensen opgroeien is in hoge mate bepalend voor datgene wat ze leren over gevaren en hoe ze daarmee kunnen omgaan (Giddens, 1991). In algemene zin geldt dat cultuur betrekking heeft op een verzameling sociaal gecoördineerde praktijken die in de loop van de geschiedenis zijn geselecteerd, omdat ze bijdroegen tot de menselijke overleving en succes. Hierbij moet benadrukt worden dat het niet zozeer de afzonderlijke praktijken zijn die het bijzondere van een cultuur vormen, maar de manieren waarop ze worden gecoördineerd. Kort gezegd gaat het er niet alleen om dat er voor branden een blusboot beschikbaar is, maar ook dat die op tijd ter plaatse kan zijn. Het opbouwen van vertrouwen in personen en regels die voor veiligheid kunnen zorgen, vormt een essentieel onderdeel van de culturele vorming die bijna iedereen krijgt.

Hoewel deskundigen en niet-deskundigen dezelfde culturele achtergrond hebben, verschillen ze vanwege de subcultuur die vaak ontstaat rond specifieke gevaarlijke activiteiten, zoals de productie van nucleaire isotopen of het opleiden van vliegers. Deskundigen, zoals de ingenieurs die bij een bedrijf of bij een toezichthoudende overheid werken, weten wat de activiteiten inhouden. Ze weten ook hoe de subcultuur zich in de praktijk verhoudt tot de norm van een veiligheidscultuur. Dit laatste, een veiligheidscultuur, is er opgericht ongewenste voorvallen te voorkomen door de processen die aan gevaarlijk werk zijn gerelateerd en de variaties die bij dit werk kunnen optreden, zo volledig mogelijk onder controle te brengen (De Boer & Van Drunen, 2003). Tekortkomingen van de veiligheidscultuur die de afgelopen jaren door inspecties werden gesignaleerd, hebben onder andere geleid tot het stilleggen van een kernreactor en strafrechtelijk onderzoek tegen een vliegschool.

Ook niet-deskundigen, zoals omwonenden en belangstellende medeburgers, hebben vaak oog voor de mate waarin bedrijven die onder gevaarlijke omstandigheden moeten werken, een 'goede' veiligheidscultuur vertonen. Voor een deel kan dit samenhangen met klachten over zichtbare verstoringen van het leefmilieu, zoals lawaai en stank, die niet alleen als hinderlijk worden ervaren, maar tevens worden gezien als signalen van een slechte bedrijfsvoering en een gebrekkige veiligheidscultuur (Fitchen, Heath & Fessenden-Raden, 1987). De wijze waarop het bedrijf op klachten reageert en de mate waarin het zich openstelt voor zijn omgeving, kunnen hierbij eveneens een rol spelen. Het komt de reputatie van het bedrijf niet ten goede als het alleen onder grote dwang iets van zich laat horen.

Met de culturele factoren kunnen dus zowel overeenkomsten als verschillen tussen deskundigen en niet-deskundigen worden blootgelegd. De overeenkomsten betreffen een zeker algemeen vertrouwen in personen en regels. De verschillen zijn toe te spitsen op de subcultuur van bedrijven en hiermee verbonden toezichthoudende instanties, waar deskundigen tot op zekere hoogte toe behoren en niet-deskundigen buiten staan. In het ver-

lengde hiervan hebben deskundigen meer vakkennis en ervaring op het gebied van risico's voor veiligheid en milieu dan niet-deskundigen. Niettemin kunnen ook niet-deskundigen zich bewust zijn van wat er speelt.

De vraag is nu wat dit alles betekent voor het afwegen van prioriteiten: *Kunnen deskundigen (dus de technische mensen bij de inspectie) afgaan op hun eigen benadering van risico's en zijn ze in staat hun keuze tegenover niet-deskundigen (dus het publiek) te verantwoorden? Of hebben ze toch expliciete input van niet-deskundigen nodig en, zo ja, in welke vorm?*

2.5 Convergentie, complementariteit en divergenties

Het antwoord op de vragen komt via een gedachte-experiment, waarbij de oordelen van deskundigen en niet-deskundigen over een risico worden gezien als twee methoden om hetzelfde verschijnsel te meten. Dit idee van triangulatie (Erzberger & Prein, 1997) leidt tot drie mogelijkheden:

1. *Convergentie*: deskundigen en niet-deskundigen zijn het grotendeels eens over de vraag wat hoge en lage risico's zijn;
2. *Complementariteit*: aan de technische risicoberekening van deskundigen blijken niet-deskundigen relevante observaties en indrukken toe te voegen;
3. *Onverklaarde divergenties*: de risico-oordelen van deskundigen en niet-deskundigen vertonen verschillen die niet onmiddellijk verklaarbaar zijn.

In het geval van convergentie voegt de maatschappelijke perceptie van het risico niets toe aan de berekeningen van deskundigen. Toch is de convergentie niet zonder betekenis. Zo mag verwacht worden dat de belangstelling van niet-deskundigen voor een bedrijf waaraan een hoog risico is verbonden, deskundigen stimuleert om de veiligheidscultuur op peil te houden en zonodig te bevorderen. Bij gebeurtenissen zoals incidenten en ongevallen kan kritiek van belangstellende niet-deskundigen deskundigen prikkelen tot intensief zelfonderzoek om hun reputatie te beschermen (Hoffman & Ocasio, 2001).

Het idee van complementariteit impliceert dat er een soort overkoepelend risicomodel is, waarin zowel de kansberekeningen van deskundigen als de observaties of klachten die niet-deskundigen hebben, een zinvolle plaats kunnen krijgen. Waar de kansberekeningen bijvoorbeeld te optimistisch lijken, kunnen ze op basis van de andere gegevens worden bijgesteld. Zulke overkoepelende modellen zullen niet zozeer 'op papier' bestaan als wel 'in het hoofd' van de deskundigen. In de praktijk is dit van toepassing als deskundigen bij het bepalen van hun prioriteiten voor handhaving de geregistreerde klachten van omwonenden als criterium meewegen.

Bij divergentie is een onderscheid te maken tussen gevallen waarin deskundigen het risico hoger inschatten dan niet-deskundigen en het omgekeerde (vgl. tabel 2.1). Deskundigen die het risico hoog achten, zullen zelf hun prioriteiten bepalen. In het verlengde hiervan kunnen ze proberen maatschappelijke steun te krijgen voor scherpere overheidsnormen en het treffen van aanvullende risicoreducerende maatregelen door ook niet-deskundigen bewust te maken van het risico. In de ogen van die niet-deskundigen kan dat een overdreven vorm van ijver zijn.

Wanneer het juist de deskundigen zijn die het risico laag achten, zullen ze alarmerende klachten van niet-deskundigen op een geruststellende manier proberen te behandelen.

Naarmate ze meer overwicht hebben, kunnen ze zich veroorloven om, op een vaak als arrogant ervaren wijze, de niet-deskundigen te negeren (Hoffman et al., 2001). Als hun positie minder sterk is, kunnen ze bij het stellen van prioriteiten extra rekening gaan houden met criteria waarvan ze weten dat die de outsider erg aanspreken. Een bekend voorbeeld is dat zichtbaar toezicht ('waterpolitie') meer aanspreekt dan de elektronische veiligheidsmaatregelen die, vaak ter bezuiniging, in plaats van dat toezicht komen. Als dan in reactie op protesten tegen de maatregel toch het toezicht weer wordt hersteld, wordt dus impliciet tegemoet gekomen aan de maatschappelijke perceptie van het risico.

Tabel 2.1 Convergentie en divergentie van risico-oordelen van deskundigen en niet-deskundigen.

	Niet-deskundigen: hoog risico	Niet-deskundigen: laag risico
Deskundigen: hoog risico	Gezamenlijk gesteunde veiligheidscultuur	Bewustmaking (door deskundigen) en afhouding (door niet-deskundigen)
Deskundigen: laag risico	Alarmering (door niet-deskundigen) en geruststelling (door deskundigen)	Geen actie

Deskundigen en niet-deskundigen hebben dus direct met elkaar te maken bij milieuklachten en bij kwesties die verband houden met de aanvaardbaarheid van door de overheid gestelde normen en typen maatregelen. Dit maakt het van belang te weten wat voor milieuklachten er in de praktijk voorkomen en hoe er door de aangesproken instanties mee wordt omgegaan.

Uit de literatuur over de aard en het verloop van klachten is bekend dat massahysterie wel voorkomt, maar zeldzaam is (Anthonissen, 2001). Onderzoek naar milieuklachten heeft in het verleden laten zien dat de klagers doorgaans serieus genomen kunnen en willen worden (Van der Linden & Hoefnagel, 1989). Opvallend is dat ze zich nogal persoonlijk verantwoordelijk voelen voor het feit dat ze iets hebben waargenomen en dat deze betrokkenheid vaak sterk contrasteert met de afhandeling van hun klacht, namelijk dat hun naam en hun klacht worden geregistreerd. Anders dan in het bedrijfsleven, waar klachten van klanten nogal eens worden gezien als potentieel nuttige informatie om producten of diensten te verbeteren en de relatie met de klant te bevorderen, lijken overheden deze vorm van informatie en communicatie minder bewust te gebruiken. Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld in hoeverre klachten nieuwe informatie opleveren voor de instanties die zich met vergunningverlening en handhaving bezighouden.

2.6 Veiligheid vervoer over water

Het heeft geen zin om algemene uitspraken te willen doen over de vraag in hoeverre normen die door de overheid worden gesteld en typen maatregelen die worden overwogen, aanvaardbaar zijn voor niet-deskundigen. Hiervoor moet naar specifieke onderwerpen worden gekeken. Een toepasselijk onderwerp waarover informatie beschikbaar is, betreft risico's die verbonden zijn aan het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren. In het begin van de jaren 90 wilde de rijksoverheid weten in hoeverre de kwantitatieve benadering van risico's in termen van individueel risico en groepsrisico zou leiden tot beleidsbeslissingen over externe veiligheid waar de burger zich in zou

kunnen vinden. Om hier inzicht in te krijgen is toen onderzoek gedaan naar de perceptie, beoordeling en acceptatie van de risico's door personen die geen directe betrekkingen hebben met de scheepvaart en het vaarwegbeheer, namelijk omwonenden, lokale politici, lokale journalisten en niet-omwonenden (De Boer & Van der Grijp, 1991).

Het onderzoek was toegespitst op typen maatregelen die de veiligheid van omwonenden beïnvloeden, op waardering en afweging van meerzijdige effecten van mogelijke ongevallen met gevaarlijke stoffen, en op risiconormen die de rijksoverheid voorbereidde. De resultaten waren bedoeld als concrete bouwstenen voor het beleid ten aanzien van een afwegingskader en de voorlichting over deze onderwerpen.

Een van de resultaten was dat omwonenden van hoofdvaarwegen niet zo'n concreet beeld hadden van de veiligheidsmaatregelen en van de aandacht die de overheid hieraan besteedde. Daarom moest de rijksoverheid volgens de onderzoekers rekening houden met verschillende visies bij het publiek op datgene wat een relatief onveilige situatie is voor een omwonende van een risicobron, zoals over:

- Het veronderstelde gevaar van specifieke stoffen (chloor, LPG, e.d.);
- Het vertrouwen in de effectiviteit van veiligheidsmaatregelen (zonering e.d.);
- Denkbeelden over de invloed van menselijke handelingen (inclusief toezicht); en
- De kans op menselijke fouten.

Bij omwonenden waren dit soort visies niet zo duidelijk ontwikkeld, maar bij lokale politici en journalisten kwamen ze in meer gearticuleerde vorm naar voren. Hierbij was een beperkte relatie te leggen met de veronderstelde overlijdenskans van een individu dat in de desbetreffende risicosituatie woont. Dit was een relevant gegeven omdat de risiconormen van de rijksoverheid hierop zouden worden toegespitst. Ten aanzien van de vraag welke 'grenzen' er leven, bleek dat omwonenden en ook politici en journalisten, de grenzen van wat ze in een bepaalde situatie aanvaardbaar vonden niet precies in kansen konden uitdrukken.

Het formuleren van kwantitatieve risiconormen door de rijksoverheid hoefde volgens de onderzoekers evenwel niet per se te leiden tot beleidsbeslissingen over externe veiligheid waar het publiek zich niet in zou kunnen vinden. Wel bleek het publiek andere accenten te leggen dan de rijksoverheid, namelijk accenten die verband houden met verschillende visies op de externe veiligheid van situaties. Om hierop in te spelen meenden de onderzoekers dat de rijksoverheid meer nadruk moet leggen op de dynamische aspecten van veiligheidsbeleid en risicobeheer en minder op de kwantitatieve uitkomsten van de analyses. Op deze wijze wordt tevens de bij sommigen bestaande irritatie vermeden dat de rijksoverheid overdreven veel nadruk legt op het berekenen van uiterst kleine kansen. Dergelijke uiterst kleine kansen vormen als zodanig geen geruststelling voor iemand die het gevoel heeft dat er ooit iets ernstigs zou kunnen gebeuren en dat de omstandigheden daarbij toch anders zullen zijn dan in de scenario's is voorzien.

Wat voorlichting betreft, werd onder andere ingegaan op het doel ervan. Een mogelijkheid is dat de verantwoordelijke instanties voorlichting willen geven omdat ze de indruk hebben dat zich bij het publiek een negatieve houding ontwikkelt die voortkomt uit een gebrek aan kennis over een bepaalde activiteit en de hieraan verbonden risico's. In dit verband benadrukten de onderzoekers dat een reeds ontwikkelde negatieve houding niet gemakkelijk te veranderen is door het verschaffen van voorlichting. Bedacht moet wor-

den dat een negatieve houding niet louter door gebrek aan kennis kan ontstaan, maar doorgaans voortkomt uit een sociaal-cultureel proces dat aanleiding tot wantrouwen heeft gegeven. Herstel van vertrouwen vergt dan eveneens weer een sociaal-cultureel proces dat meer omvat dan alleen voorlichting.

Over de inhoud van de voorlichting werd gesteld dat het geen aanbeveling verdient om de uitkomsten van kwantitatieve risicoanalyses centraal te stellen in de voorlichting. Rekening houdend met de verschillende visies op datgene wat een relatief onveilige situatie voor een omwonende is, zal bij de voorlichting aandacht moeten worden besteed aan gebeurtenissen in het verleden, de aard van de risicosituatie, de getroffen veiligheidsmaatregelen, en de mogelijke gebeurtenissen die bij risicoanalyses in beschouwing zijn genomen. De hieruit resulterende kansen kunnen dan in een kwalitatieve context worden geplaatst die beter aansluit bij de denkwijze van de doelgroep.

Dit voorbeeld van onderzoek naar de maatschappelijke perceptie laat vooral zien dat die per geval moet worden bekeken. De veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen is iets anders dan bijvoorbeeld het verschijnsel van diffuse lozingen. Afhankelijk van het onderwerp zullen er ook steeds nuanceringen zijn in termen van meer of minder gearticuleerde denkbeelden over prioriteiten en typen van maatregelen. Met andere woorden, de maatschappelijke perceptie is meestal geschakeerd.

3. Risico's bekeken door een politiek-bestuurlijke bril

3.1 Inleiding

Zowel vergunningverlening als handhaving vinden in eerste instantie plaats door ambtenaren. Zij doen dat echter in de context van toezicht op hun activiteiten door politici, hetzij dagelijkse bestuurders, hetzij leden van de vertegenwoordigende lichamen. De politici worden geacht de wensen van de bevolking, die via de media, actiegroepen of klachten tot hen komen, om te zetten in beleid. Bij dit alles geldt dat de afweging die politici maken anders en in het algemeen breder is dan de afwegingen die de ambtenaren moeten maken. De ambtenaren zijn immers 'milieuambtenaren', de politici moeten voor het 'algemeen belang opkomen'. Dat kan betekenen dat er een zekere frictie ontstaat tussen ambtenaren en politiek. Ze zijn echter wel van elkaar afhankelijk: zonder ambtenaren kan de politicus niet functioneren en zonder politici is de ambtenarij z'n legitimatie kwijt. Juist vanwege deze wederzijdse afhankelijkheid is samenwerking noodzakelijk, en delen beide groepen een belang om fouten te voorkomen.

Er zijn naar schatting in Nederland ongeveer 2.000 milieuhandhavers in dienst bij de lagere overheden, waarvan een kleine 230 bij waterschappen (Van de Peppel, 2002: 97). Van de Peppel et al. (ibid.) constateren grote verschillen in beschikbare capaciteit tussen waterschappen enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds, waarbij provincies en gemeenten relatief (ten opzichte van het aantal te controleren bedrijven) aanzienlijk minder handhavingpersoneel in dienst hebben. De onderzoekers verklaarden dit uit het feit dat milieuhandhaving voor gemeenten en provincies onderdeel is van een veel groter pakket aan taken, terwijl de handhaving door de bestuurders van de waterschappen als een kerntaak wordt gedefinieerd. Uit onderzoek naar de handhaving van alle milieuwetten bleek dat het gemiddelde waterschap vijf tot zes keer zo vaak controleert als de gemiddelde gemeente, wat grotendeels verklaard kan worden door een grotere beschikbaarheid van menskracht (ibid.).

3.2 Rolpatronen

Om de relatie tussen politici en ambtenaren te begrijpen is het behulpzaam inzicht te krijgen in wat Galjaard (2002: 78) hun rolpatronen noemt. Enkele belangrijke verschillen staan in tabel 3.1.

Tabel 3.1 laat zien dat de ambtenarij en de politiek op basis van verschillende 'rationaliteiten' opereren. De ambtelijke rationaliteit lijkt daarbij meer op die van de deskundige. Op basis van bijvoorbeeld wetenschappelijke kennis zal men proberen 'objectieve' risico's in te schatten en daar prioriteiten aan te verbinden. Voor de politicus is het eerder rationeel het oor te luisteren te leggen aan de kant van de maatschappelijke perceptie van de risico's.

Tabel 3.1 Rolpatronen van politici en ambtenaren.

Rolpatroon politici	Rolpatroon ambtenaren
De politicus heeft haast om in de korte periode dat hij verkozen is zaken te bereiken	De ambtenaar is vaak voor onbepaalde tijd benoemd en moet zich op de lange termijn concentreren
Is gekozen omdat hij moeilijke zaken eenvoudig en ongenueanceerd weet te benoemen, heeft beloften gedaan	Is benoemd op basis van expertise, kunde en ervaring. Heeft geen politieke rol te vervullen
Is in de materie een leek, heeft geen interesse en tijd voor intensieve bemoeienis met de zaken, hoofdlijnen	Moet ook aandacht hebben voor details, identificeert zich met z'n eigen beleidsterrein
Wil problemen helder stellen en vraagt een oplossing van de ambtenarij	Heeft de neiging uit te leggen waarom zaken al dan niet veranderd kunnen worden
Wil besluiten nemen, is minder geïnteresseerd in de uitvoering van die besluiten	Wil weten wat de consequenties besluiten hebben, wil weten wat er gedaan moet worden om het besluit uit te voeren

In de ogen van waterschapsambtenaren hebben bestuurders relatief weinig aandacht voor handhaving (Van de Peppel et al., 2002: 78). Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de afdeling handhaving vaak (50% van de waterschappen) relatief autonoom handelt en gemandateerd is het handhavingstraject voor een groot deel zelf te doorlopen (tot aan bestuurlijke dwang). Waterschapsambtenaren geven relatief (ten opzichte van gemeentelijke en provinciale ambtenaren) weinig aan dat ze een gebrek aan politieke durf bij politieke bestuurders waarnemen als het om handhaving gaat (ibid.: 82). De gebeurtenissen in Enschede en Volendam blijken naar opgave van de bestuursorganen zelf tot een hogere prioriteit voor handhaving, scherper toezicht en meer sancties bij de handhaving van de milieuwetgeving geleid te hebben (ibid.: 65). Dit geldt echter in mindere mate voor de waterschappen dan voor de overige lagere overheden.

3.3 Aanspreekbaarheid, aansprakelijkheid

Ambtenaren en politici zijn samen verantwoordelijk voor de kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving. Er is een tendens in de samenleving zichtbaar om ook in situaties waarin het bestuur niet de primair verantwoordelijke is voor fouten, toch het bestuur aan te spreken, of zelfs aansprakelijk te stellen. Daarbij wordt in het algemeen weinig onderscheid gemaakt tussen bestuursorganen en bestuurslagen: 'de' overheid heeft 'het' gedaan. Dat de samenwerking tussen organen en lagen binnen de overheid soms moeizaam is ontmoet bij de burgerij alleen maar onbegrip en ongeduld en kan achteraf – als zich een incident voordoet – nauwelijks als excuus gebruikt worden. Het bestuur – ambtenaren en politici samen verspreid over de verschillende bestuurslagen – kan worden aangesproken worden op:

- De aanwezigheid van voldoende capaciteit voor vergunningverlening en handhaving, niet te klein ('symboolbeleid') en niet te groot ('politiestaat');
- De stijl van vergunning verlenen en handhaven (ideaal: bij goedwillende bedrijven constructief samenwerken, bij kwaadwillende bedrijven repressief zijn; soms: goedwillende bedrijven de duimschroeven aandraaien, kwaadwillende bedrijven ermee weg laten komen, passief gedogen of lang actief gedogen);

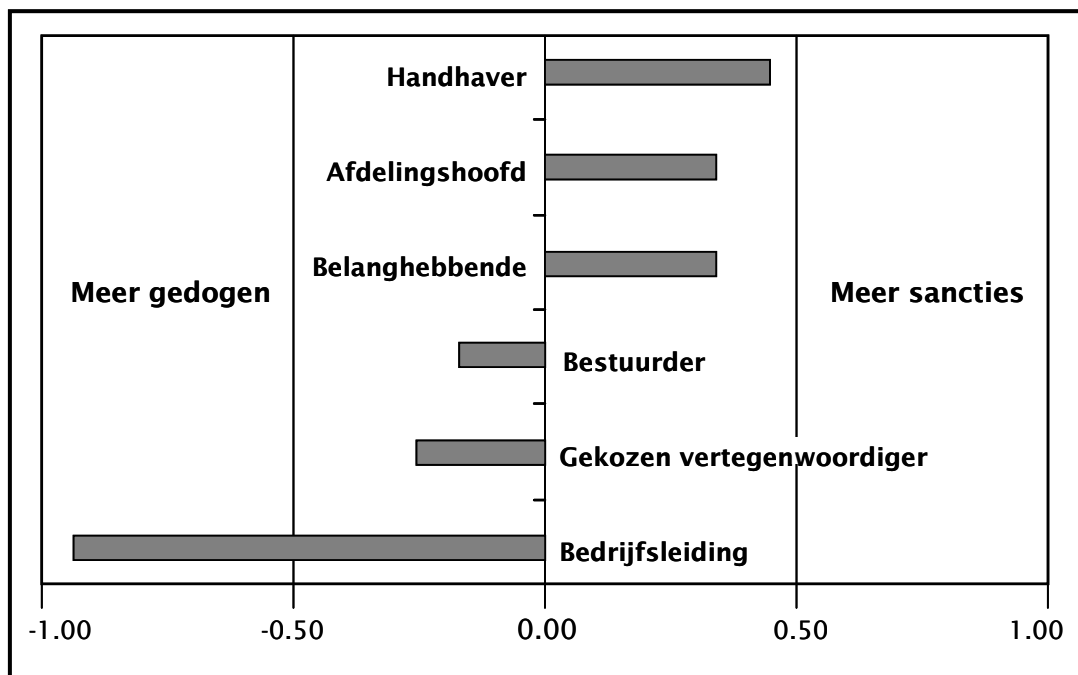
- De stringentie van opgelegde regels: niet te streng ('wegjagen bedrijven naar het buitenland'), niet te slap ('oneerlijke concurrentie');
- De afstemming met andere overheden ('de ene overheid spreekt de andere tegen', 'wel een milieuvergunning, geen Wvo vergunning');
- De indruk van belangenverstrengeling, bijvoorbeeld door het niet scheiden van de vergunningverlening en handhavingstaken, door vergunningverlening aan overheids-bedrijven, door relaties tussen ambtenarij en politiek enerzijds en bedrijfsleven anderzijds ('vriendjespolitiek');
- Incidenten en calamiteiten ('de overheid neemt z'n verantwoordelijkheid niet, was onvoorbereid, was laks, reactie op incident een chaos').

Klachten over deze aspecten kunnen het bestuur langs verschillende kanalen bereiken. Belangrijk zijn de media, non gouvernementele organisaties, andere bestuursorganen en de rechterlijke macht. Media-aandacht ontstaat vooral in de context van geconstateerde problemen. Incidenten en calamiteiten zijn interessanter dan de structurele ontwikkeling van bijvoorbeeld de handhavingcapaciteit. Die structurele ontwikkeling kan echter wel degelijk interessant worden in de context van een calamiteit.

Non-gouvernementele organisaties oefenen druk uit op ambtenarij en politiek, maar de richting van die druk zal afhangen van het soort organisatie dat aan zet is. Figuur 3.1 (overgenomen van Van de Peppel et al., 2002: 89¹) geeft een beeld van de druk die een aantal betrokken partijen uitoefenen in een beslissing over het al dan niet toepassen van sancties in antwoord op overtredingen. Te zien is hoe 'belanghebbenden' (waarbij het zal gaan om omwonenden) vragen om sancties, terwijl de bedrijfsleiding (feitelijk ook een belanghebbende) de sancties probeert af te wenden. De relatie met bedrijven is belangrijk uit verschillende oogpunten. In de eerste plaats is het wenselijk dat bedrijven min of meer vrijwillig aan de regels gehoor geven. Daarvoor is het belangrijk dat zij begrijpen wat het nut van de regels is en dat ze als redelijk uitgelegd worden. In de tweede plaats zorgt een slechte relatie met het bedrijfsleven op lange termijn voor ondergraving van het draagvlak voor onder het beleid. Bestuurskundigen analyseren de discussie over het al dan niet opleggen van een sanctie aan de hand van het begrip 'beleidsstijl' (Huitema & Van Snellenberg, 1997). Deze stijl kan 'repressief' of 'opleggend' zijn wat betekent dat er zelfs bij geringe overtredingen automatisch sancties volgen. De stijl kan ook 'consensueel' of 'adviserend' zijn. In dat geval wordt bij een overtreding onderhandeld en worden er in overleg afspraken gemaakt om uit de situatie te geraken. Bestuurskundigen lijken het er min of meer over eens te zijn dat beleid niet automatisch effectiever wordt van

¹ Figuur 3.1 toont de gemiddelden van antwoorden van 15 waterschapsambtenaren op een schriftelijke enquête. De voorgelegde vragen waren: (1) '*Hoeveel invloed hebben de volgende personen naar uw mening bij besluitvorming over het toepassen van sancties bij overtredingen door bedrijven?*' [Wethouder, belanghebbenden, directeur bedrijf, raadsleden, afdelingshoofd, handhaver; Geen invloed, Weinig invloed, Enige invloed, Veel invloed, Zeer veel invloed]. (2) '*Wat is de inhoud van de invloed die deze personen naar uw mening proberen uit te oefenen bij besluitvorming over het toepassen van sancties bij overtredingen door bedrijven?*' [Zelfde partijen als bij vorige vraag; Altijd meer gedogen, Vaak meer gedogen, Soms meer gedogen, soms meer sancties, Vaak meer sancties, Altijd meer sancties]. Weergegeven in figuur 3.1 is de gemiddelde invloed op een tweepuntsschaal van -1 tot +1, waarbij een score lager dan 0 erop duidt dat de invloed van betreffende actor meer richting gedogen neigt en een score groter dan 0 meer richting sanctietoepassing.

een zeer opleggende stijl van handhaven, maar dat een dergelijke stijl – zeker wanneer deze voor alle bedrijven toegepast wordt – de kans kan vergroten op een politieke tegenreactie, in die zin dat het bedrijfsleven zich organiseert om bepaalde regels afgeschaft te krijgen. Aan de andere kant is een beleid geheel zonder sancties ook niet wenselijk, want dan wordt het niet serieus genomen. Dat de goede relatie in de praktijk belangrijk gevonden wordt blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat 81% van de gemeenten handhavingbezoeken van tevoren aankondigt² en uit het feit dat in die gevallen waarin handhavende instanties tot bestuursdwang overgaan deze slechts in 10% van de gevallen daadwerkelijk geëffectueerd wordt, vaak omdat de partijen er samen uit komen (Van de Peppel et al., 2002).



Figuur 3.1 Druk uitgeoefend op een beslissing over sancties.

Bron: Van de Peppel et al., 2002: 89.

Uit figuur 3.1 blijkt ook het belang van de hiërarchie in de organisatie van de handhaving. Afdelingshoofden oordelen met meer afstand van individuele situaties en zijn daarom minder snel geneigd sancties op te leggen. De prestatiemeting die de overheidsorganisaties toepassen is van belang voor de inzet van vergunningverleners en handhavers. In veel organisaties geldt bijvoorbeeld het aantal processen verbaal als criterium voor de evaluatie van de prestaties. In sommige organisaties geldt een hoog aantal processen verbaal echter als een teken van zwakte, terwijl het in andere organisaties als teken van onkreukbaarheid wordt gezien. In het eerste geval zal er druk zijn om minder processen verbaal uit te schrijven, in het andere geval is de druk de andere kant op. Het is in deze context nog te bezien hoe de golf van de meer en meer prestatie-georiënteerde begrotingen in het openbaar bestuur de handhaving en vergunningverlening zullen gaan

² Bij de waterschappen lijkt me eerder te kiezen voor een verrassingseffect: een kleine 75% van de waterschappen zegt controles niet vooraf aan te kondigen (ibid.: 144).

beïnvloeden. Het is in het algemeen tamelijk moeilijk om een goed uitgebalanceerde prestatie-indicator te vinden (ongewenste effecten zijn niet uit te sluiten) en het is vaak moeilijk om de niet kwantificeerbare aspecten goed mee te wegen.

Andere bestuursorganen zijn in zoverre van belang dat zij signalen kunnen geven over het gewenste gedrag van de waterbeheerder. Uiteraard zijn er in de loop der jaren grote veranderingen opgetreden in de manier waarop overheden met de vergunningenproblematiek en de handhaving omgaan. In de jaren vijftig van de vorige eeuw schreef de rijksoverheid nog een instructie aan de gemeenten die tegenwoordig niet meer zou kunnen. De rijksoverheid instrueerde de gemeenten dat *‘indien een fabriek [die zonder vergunning in werking is] tijdelijk of voorgoed moet worden stopgezet, de industrie met een dergelijke wijze van handelen van de zijde van het betrokken gemeentebestuur eerder geschaad dan gebaat is [... Daarom] kan toegelaten worden dat de inrichting zonder vergunning draait.’* (zie Smits, 1995: 8). De prioriteit lag duidelijk bij de economische ontwikkeling en niet bij de milieubescherming. Deze houding van de overheid is één van de redenen waarom in de jaren zestig de milieubeweging zo sterk kon opkomen. Nog in de jaren tachtig werd geconcludeerd dat de capaciteit beschikbaar voor vergunningverlening en handhaving voor de milieuwetten volstrekt niet toereikend was, een situatie die pas na grote financiële injecties van de rijksoverheid verbeterde. Toch zijn er ook in het huidige tijdsgewricht spanningen tussen overheden. Coördinatiebepalingen en watertoetsen werken in het algemeen vrij goed en daardoor worden situaties waarbij al een reeks vergunningen is afgegeven maar de Wvo vergunning nog niet, steeds schaarser. Dat betekent echter niet dat waterbeheerders nooit onder druk staan om mee te gaan met andere overheden in het vergunnen van activiteiten die ze feitelijk niet zouden willen toestaan. Deels gelegitimeerd door het huidige discours van de klantvriendelijke overheid (Sparrow, 2000), deels gelegitimeerd door de discussie over ‘de vergunning op hoofdlijnen’ lijkt het dat lagere overheden die in beleidsconcurrentie zijn verwikkeld met elkaar om de vestiging van bedrijven soms strijden om de eer de snelst en simpelst mogelijke vergunningen af te geven (Huitema & Van Snellenberg, 1997). In deze concurrentiestrijd blijken zelfs in gevoelige takken als de chemische afvalverwerking soms min of meer zichzelf te mogen reguleren van lagere overheden. Ook in het handhavingproces kan het voorkomen dat de wensen van diverse betrokken overheden op gespannen voet staan.

De rechterlijke macht is zich in toenemende mate gaan bemoeien met de inhoud van vergunningen. In andere landen als het Verenigd Koninkrijk beperkt de rechter zich tot een marginale toets op vergunningen, in Nederland gaat de rechter met behulp van deskundigen (Advisering bestuursrechtspraak) inhoudelijk in op de gestelde eisen in vergunningen. Daarbij neemt de rechterlijke macht tamelijk veel tijd voor haar beslissingen, wat betekent dat in sommige gevallen een beroep op de rechter doorgang van activiteiten praktisch onmogelijk kan maken. Er is verder een groeiende neiging om schade veroorzaakt in de context van overheidsbesluiten proberen te verhalen op het bestuur via de rechter. Verder is het bij grotere incidenten met veel schade mogelijk dat de aansprakelijkheidsverzekering van de betrokken bedrijven tekort schiet en dan is er vaak sprake van een soort restverantwoordelijkheid voor de overheid.

In de meeste gevallen zullen personen buiten het bestuur problemen die ze percipiëren met betrekking tot vergunningverlening en handhaving in verband brengen met gekozen politici. Voor politici is hun reputatie erg belangrijk en betekent een reputatie als ‘ineffectief bestuurder’ een groot gezichts- en machtsverlies. Dit kan onder andere conse-

quenties voor hun herverkiezing hebben en in het extreemste geval kunnen ze gedwongen zijn tot aftreden. Als dat soort consequenties ter sprake komt, is het voor politici een voor de hand liggende strategie om te wijzen op fouten in het verleden of fouten van anderen, inclusief ambtenaren. In een dergelijke situatie kunnen ambtenaren als ‘levend schild’ of ‘wisselgeld’ gebruikt worden om de daadkracht van betrokken politici aan te tonen.

3.4 Input voor een checklist

Het geheel overziend lijkt het logisch te concluderen dat het bestuur en dan met name politici, risico’s ondervinden op twee niveaus. Het eerste niveau is het structurerend niveau. Het gaat dan om vragen als is er voldoende handhavingcapaciteit, is er een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving, en wordt er voldoende planmatig gewerkt? Kritiek daarop zal ontstaan in een context van een specifieke situatie, zoals een incident of calamiteit. Het is dan van belang om een ‘goed verhaal’ te hebben zodat duidelijk gemaakt kan worden dat er structureel voldoende maatregelen genomen zijn. Zelfs bij een optimale voorbereiding zal dat een moeilijk uit te leggen verhaal zijn, maar uiteindelijk zal ook het bredere publiek kunnen begrijpen dat elk systeem z’n beperkingen heeft.

Voor een prioritering van activiteiten op basis van politiek-bestuurlijke risico’s is het tweede niveau, dat van het individuele bedrijf, de meest aangewezen ingang vanwege het feit dat de daden van het bevoegde gezag altijd in de context van een specifieke case beoordeeld worden. De vraag is dan welke bedrijven – in zekere zin los van hun ‘milieurisico impact factor’ voor zover dat los te zien is – voor de bestuurder ‘gevoelig’ liggen. Uit het bovenstaande komen dan de volgende aspecten naar voren als indicaties voor een verhoogd politiek-bestuurlijk risico:

- Bedrijven met een grote lokale zichtbaarheid in de zin van werkgelegenheid en locatie;
- Bedrijven waar de omwonenden of non-gouvernementele organisaties over klagen qua hinder (geluid, stank, etc.);
- Bedrijven die in negatieve zin in de media zijn geweest;
- Bedrijven waar meerdere overheden tegelijk bij betrokken zijn (hangt samen met omvang) en die mogelijk verschillende aanpakken voorstaan of voorstonden;
- Bedrijven waar handhavingacties niet hebben geholpen, bedrijven waar gedoogsituaties zijn ontstaan;
- Overheidsbedrijven of bedrijven waar ambtenaren en politici mee verbonden zijn.

4. Besluit

De auteurs van dit essay denken dat het betrekken van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke percepties bij het stellen van prioriteiten voor vergunningverlening en handhaving een loffelijk streven is. Wel denken we dat er bepaalde grenzen zitten aan de poging activiteiten te rationaliseren. Een eerste grens ligt bij de relatief grote onvoorspelbaarheid van de ontwikkeling van zowel de maatschappelijke als de politiek-bestuurlijke agenda. Er zijn wel patronen te ontdekken in de ontwikkeling van deze agenda's (zie De Boer, Goosen & Huitema, 2003) maar veel van die patronen hebben het karakter van duiding achteraf. Tevoren is het moeilijk in te schatten welke onderwerpen in de aandacht zullen komen te staan.

Een tweede grens betreft de context van de rationalisering. Simpel gesteld is de capaciteit voor vergunningverlening en handhaving een politieke keuze en die keuze kan op een zodanige wijze uitpakken dat prioritering op basis van risico's futiel wordt omdat de capaciteit minimaal wordt. In deze gedachtelijn kan de discussie over prioritering zelfs het (liever te vermijden) effect hebben dat bezuinigingen op de capaciteit ermee gelegitimeerd worden omdat sommige zaken 'toch niet belangrijk zijn' en het wel met wat minder toe kan. Keuzes als deze vallen in het domein van de politiek en de rationaliteit van die keuzes kan in een democratisch systeem moeilijk bediscussieerd worden.

Een derde grens betreft de wensen van de bevolking en de Nederlandse politiek. Het komt de auteurs van dit essay voor dat burgers de wens om de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke perceptie onderdeel te laten zijn van prioritering zullen kunnen waarderen. Het is echter weer iets anders om te veronderstellen dat het Nederlandse publiek deskundigeninbreng – en kennis, bijvoorbeeld in de vorm van inzichten in risico's in het geheel zouden willen passeren. Met andere woorden: juist in de context van discussies over prioritering veronderstellen wij dat 'het Nederlandse publiek en de Nederlandse politiek' vooral prioritering van handhavingactiviteiten gebaseerd op risico's zoals deskundigen die inschatten zullen wensen.

Dit brengt ons bij de complexe relatie tussen de risicopercepties van maatschappelijke actoren, bevolking, deskundigen, ambtenaren en politici. Het simpele beeld is meestal:

- Dat het aan deskundigen is om 'nieuwe risico's te signaleren';
- Dat het aan de ambtenarij is om deze risico's in samenspraak met deskundigen aan maatregelen te koppelen; en
- Dat het aan de politiek is om het publiek te overtuigen van de ernst van de problematiek en het nut van de voorgestelde maatregelen;
- Of dat het aan het publiek is om de politiek van hetzelfde te overtuigen.

In de praktijk vindt er veel 'grenzenwerk' tussen de vier domeinen plaats (zie bijvoorbeeld Hoppe & Huijs, 2003) wat bijvoorbeeld kan betekenen dat deskundigen soms het domein van de politiek betreden, dat politici en ambtenaren soms aangeven niet te (willen) geloven in bepaalde risicoschattingen of tenslotte dat gewone burgers deskundigen kunnen zijn in een bepaalde materie. In het kader van dit essay kunnen wij niet diep ingaan op deze verbanden maar willen wel aangeven dat het simpele beeld een goede

werkhypothese kan zijn om de verhoudingen tussen verschillende risicopercepties in te schatten maar niet als absolute waarheid moet worden gezien.

De auteurs van dit essay hebben zich beraden op de vraag hoe maatschappelijke en politiek-bestuurlijke percepties van risico's het beste meegenomen kunnen worden in de vergunning en handhavingstrategie. Onze conclusie is dat het bedrijfsniveau daarbij de beste ingang is. Wij denken dat het aspect maatschappelijke en politiek bestuurlijke perceptie van risico's het beste geïndiceerd wordt door onderstaande factoren:

- Bedrijven met een grote lokale zichtbaarheid in de zin van werkgelegenheid en locatie;
- Bedrijven waar de omwonenden of non-gouvernementele organisaties over klagen qua hinder (geluid, stank, etc.);
- Bedrijven die in negatieve zin in de media zijn geweest;
- Bedrijven waar meerdere overheden tegelijk bij betrokken zijn (hangt samen met omvang) en die mogelijk verschillende aanpakken voorstaan of voorstonden;
- Bedrijven waar handhavingacties niet hebben geholpen, bedrijven waar gedoogsituaties zijn ontstaan;
- Overheidsbedrijven of bedrijven waar ambtenaren en politici mee verbonden zijn.

Literatuur

- Adams, J. (1995). *Risk*. London: UCL Press.
- Anthonissen, P.F. (2001). *Murphy was een optimist: hoe ondernemingen door crisiscommunicatie in leven bleven*. Tielt, België: Lannoo.
- Boer, J. de & Drunen, M. van (2003). *Occupational safety from a behavioural perspective*. IVM Report (E-03/12). Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Boer, J. de, Goosen, H. & Huitema, D. (2003). *Bewust werken aan waterbewustzijn. Studie naar de rol en relevantie van het begrip waterbewustzijn voor het waterbeleid*. IVM rapport (E-03/09). Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Boer, J. de & Grijp, N.M. van der (1991). *Veiligheid van het vervoer over water: Oordelen van omwonenden, politici en journalisten*. IVM rapport. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Erzberger, C. & Prein, G. (1997). Triangulation: validity and empirically-based hypothesis construction. *Quality & Quantity*, 31, 141-154.
- Fitchen, J.M., Heath, J.S. & Fessenden-Raden, J. (1987). Risk perception in a community context: a case study. In Johnson, B.B. & Covello, V.T. (Ed.), *The social and cultural construction of risk*. (pp. 31-54). Dordrecht: Reidel.
- Galjaard, C. (2002). *Overheidscommunicatie. De binnenkant van het vak*. Utrecht: Lemma (2^e druk).
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Gigerenzer, G. (1991). How to make cognitive illusions disappear: beyond 'heuristics and biases'. In Stroebe, W. & Hewstone, M. (Ed.), *European review of social psychology*. (Vol. 2, pp. 83-115). Chichester: Wiley.
- Hoffman, A.J. & Ocasio, W. (2001). Not all events are attended equally: toward a middle-range theory of industry attention to external events. *Organization Science*, 12, 414-434.
- Hoppe, R.J. & Huijs, S. (2003). *Werk op de grenzen tussen wetenschap en beleid*. Den Haag: RMNO.
- Huitema, D. & Snellenberg, A.H.L.M. van (1997). Beleid in stijl. *Beleidswetenschap*, 1, 55-72.
- Lerner, J.S. & Keltner, D. (2000). Beyond valence: toward a model of emotion-specific influences on judgement and choice. *Cognition and Emotion*, 14, 473-493.
- Linden, J.W. van der & Hoefnagel, B. (1989). *Het melden van milieuklachten*. 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Publikatiereeks lucht 83.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989). *Omgaan met risico's: De risicobenadering in het milieubeleid*. Tweede Kamer 1988-1989, 21 137, nr. 5.
- Peppel, R.A. van de (2002) (red.). *Zorgplicht voor de handhaving van milieurecht*. Den Haag: Evaluatiecommissie wet milieubeheer.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (2003). *Nuchter omgaan met risico's*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) - RIVM, rapport 251701047/2003.
- Slovic, P. (1992). Perception of risk: reflections on the psychometric paradigm. In Krimsky, S. & Golding, D. (Ed.), *Social theories of risk*. (pp. 117-152). Westport, CT: Praeger.
- Slovic, P., Lichtenstein, S. & Fischhoff, B. (1984). Modeling the societal impact of fatal accidents. *Management Science*, 30, 464-474.
- Smits, J. (1995). *Milieubeleid gestuurd?* Amsterdam: Thesis publishers.

Sparrow, M.K. (2000). *The regulatory craft. Controlling risks, solving problems and managing compliance*. Washington D.C.: Brookings Institution.